

## 介護保険制度下における福祉ニーズ把握の必要性と方法

著者	内藤 さゆり
雑誌名	現代福祉研究
巻	1
ページ	103-111
発行年	2001-03-31
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10114/00015393">http://hdl.handle.net/10114/00015393</a>

# 介護保険制度下における福祉ニーズ把握の必要性と方法

内 藤 さゆり

## 1. 問題の所在

2000 年 4 月に導入された介護保険制度では、選択の自由、自己決定を基本理念としてかかげている。社会サービスを受けるにあたって、自分が希望するサービスを自由に選択できることは、本人の自己決定を尊重するということでは、大変重要なことである。しかし、自らの福祉ニーズを自覚し、サービス利用を積極的に行っていくことができればよいのであるが、サービス利用に消極的な人々はどうなるのであろうか。

朝日新聞の調査<sup>1)</sup>によれば、65 歳以上の認定率は全国平均 11.2%で、在宅で認定されていながらサービスを利用しない人の割合が推定で全国平均 19.2%であり、その割合は 8%から 29%まで県ごとに大きな開きが出ている。(朝日新聞 2001 年 3 月 8 日) 川口市の調査<sup>2)</sup>では、満額利用していない人がサービスをほとんど利用していない人も含めて 6 割近くいるという。その理由については、「家族が介護できるから」が 53.7%、また「利用料負担が大きい」を理由に挙げたのは 21.8%であったという。(埼玉新聞 2000 年 1 月 24 日) 介護保険が導入されて 1 年が経過しようとしているが、サービスを利用しない層は確実にいることがわかる。自己負担等のためという理由が大きいであろうが、川口市の調査にもあるように「家族が介護できるから」という理由もある。介護保険が導入されても家族でぎりぎりまで介護する層は存在するのではないだろうか。

介護保険制度導入前のわが国の介護問題の特徴は、介護が生存にかかわる‘最低限’にとどまっており、同居家族の介護態勢が脆弱化しているにもかかわらず、保健・福祉サービスの利用が低いことである。<sup>3)</sup> 例え介護が必要になっても、すぐに社会サービス利用につなげる要介護高齢者と家族介護者は、社会サービスを認知しているうえに、本人や家族が社会サービス関係者であるなど、サービスを利用しやすい人達である。反対に、すぐに、サービスを利用できない、要介護高齢者と家族は、要介護高齢者が重度になったり、家族介護者の介護困難に陥る、あるいは偶然に情報

1) 朝日新聞社の調査は、広域連合や一部事務組合として答えた 57 団体も含め、対象となる 2899 自治体のうち、2001 年度 3 月 2 日までに 2630 自治体から回答を得ている。

2) 川口市の調査結果は、埼玉新聞に記載された報告以外には、まだ公表されていない。

3) 野口定久「第 1 章 地域福祉の対象」牧里毎治・野口定久・河合克義 編集『地域福祉』有斐閣 1995 年

を得るなどしなければ社会サービスとはつながりにくい。<sup>4)</sup> このような状況が、介護保険制度が導入されたからといって、早急に変わっていくことは考えにくく、川口市の調査のように、「家族が介護できるから」という人達がいることから裏付けられる。

それでは、家族でぎりぎりまで介護を選択する人、あるいは社会サービスに関する情報を得ることができない層などはどうなるのであろうか。福祉ニーズをもちながらも社会サービスを選択しない人、あるいは選択することができない人は、選択の自由、自己決定のもとに、放置しておいてよいのかという疑問が生まれてくる。

たしかに、1989 年の高齢者保健福祉推進十ヵ年戦略(ゴールドプラン)以降、在宅福祉サービスの増加目標がたてられ、実際に在宅福祉サービス、施設サービスは増加し、そのサービス利用も伸びていった。<sup>5)</sup> また、厚生労働省によれば、介護保険制度導入後もサービス利用は全体的に増加している。<sup>6)</sup> しかし、この 10 年で要介護高齢者と家族の意識が急激に変化することも考えられず、介護保険が導入されたからといって、家族や地域によっては、サービス利用に対するスティグマが根強いところもあるであろう。要介護高齢者やその家族の意識変化より、同居家族の介護力の脆弱化が進む方が早いと考えるならば、福祉ニーズをもちながらも社会サービスを利用しない人、あるいは利用することができない人に対して、社会サービスを利用できるように何らかの援助をすることが急務になってくるであろう。そのためには、社会サービスを提供する側が、福祉ニーズをもちながらも社会サービスを利用しない人、あるいは利用することができない人を把握していかなければならない。

本研究では、福祉ニーズをもちながらも社会サービスを利用しない人、あるいは利用することができない人がいる状況を福祉ニーズの潜在化としてとらえ、潜在化した福祉ニーズの把握の方法について検討していくこととする。

## 2. 研究の課題と方法

福祉ニーズの把握方法について検討する前に、本論における福祉ニーズの定義を示しておきたい。

潜在化した福祉ニーズ、福祉ニーズをもちながらも社会サービス利用につながらない人々の福

---

4) 伊藤さゆり 日本福祉大学大学院 1996 年度修士学位論文『介護の「社会化」を促進するための家族と社会サービスの結節に関する研究～愛知県知多郡武豊町における事例調査をとおして～』

5) 厚生労働省『平成 10 年度版 老人保健福祉マップ』

6) 厚生労働省は全国厚生労働関係部局会議で、全国 108 保険者・1263 人を対象とした定点市町村調査で制度実施前(3 月)と後(7 月)を比較した場合、67.6%がサービス量が増加したと報告した。

祉ニーズを把握していくということはどういうことなのか。三浦文夫は、潜在的ニードを「ニードを有する人々に自覚あるいは感得されていないが、ある一定の基準に即して乖離を示し、かつその状態の解決が社会的に必要であるとみなされている状態を潜在的ニードとし、依存状態およびその解決の必要性が、本人にも自覚あるいは感得されている場合を顕在的(主観的)ニードである」としている。<sup>7)</sup> 顕在的ニードは、本人・家族がニードを自覚し、それを表明されている状態である。反対に潜在的ニードは、本人・家族がニードを自覚していないが、ニードをもつ状態を社会的に必要であるとみなされる場合であるとしている。従って、誰かが潜在的ニードを発見し、物言わぬ人々の代わりにニードを表明していかなければならないのである。

その場合、何をもって福祉ニーズとするかということが、課題となってくる。仮に政策的な基準、判断をもって福祉ニーズとするならば、政策的な対象に範囲が限定されてしまい、また発見する人が公的機関であるか、専門家に限られてしまう。それらの条件を踏まえた上で本論における福祉ニーズは、古川孝順の福祉ニーズの定義が適していると考ええる。

古川は、福祉ニーズは、人々の生活ニーズの一部かあるいはそのいくつかが不充足の状態にあることを意味しているが、個人や家族の身体的、精神的、社会的、経済的などの諸条件によって規定され、所得ニーズ、医療ニーズと相互に重なり合い、浸透し合う部分をもっている。また、福祉ニーズは多様であり、常に変化しているものであると述べている。<sup>8)</sup>

本稿では、福祉ニーズを上記のようにとらえたうえで、福祉ニーズが潜在化している現状と福祉ニーズ把握の政策的取り組みの現状を明らかにし、今後の福祉ニーズ把握の課題について考察していく。(以下、福祉ニーズはニーズと略す)

### 3. ニーズ把握の現状

地域のニーズ把握の役割を担うということでは、主に市町村の福祉課、特に福祉事務所ということになるが、在宅介護支援センターもあげられる。在宅介護支援センターはニーズ把握の役割を期待されてきており、中学校区に一つの目標でその設置がなされてきた。目標にはいたらなかったものの、現在、地域の身近な窓口として、またケアマネジメント機関として機能しているが在宅介護支援センターの事業内容には、「地域の要援護老人の心身の状況、家族の状況等の実態を把握するとともに介護ニーズの評価を行うこと」と明記されている。ニーズ把握も在宅介護支援センターの

<sup>7)</sup> 三浦文夫『[増補改訂] 社会福祉政策研究－福祉政策と福祉改革－』全国社会福祉協議会 1995 年

<sup>8)</sup> 古川孝順「第4章 社会福祉の対象とニーズ」古川孝順・松原一郎・社本修 編集『社会福祉概論』有斐閣 1995 年

重要な役割なのである。

もう一つニーズ把握を行っているのは、社会福祉協議会が主導で進めている小地域福祉活動システム<sup>9)</sup>の実践である。この実践は、地域住民を介在して、地域の要介護高齢者のニーズ把握を行っていくものである。

そこで、本稿では、在宅介護支援センターにおけるニーズ把握の現状と小地域活動システムのニーズ把握の実践をふりかえり、その課題について検討したうえで、介護保険制度下のニーズ把握の方向性について考察していく。

### (1) 在宅介護支援センターにおけるニーズ把握の現状

在宅介護支援センターにおける実態把握の方法は、窓口対応(電話相談、来談など)、関係機関からの連絡、地域住民や相談協力員からの連絡等があげられる。東京都に設置されている在宅介護支援センターの調査報告書<sup>10)</sup>によれば、ニーズ把握の方法で多かったのは、関係機関との密接な連携 83.6%、民生委員や相談協力員との連携 67.2%、広報活動 52.5%であった。在宅介護支援センターにとって、関係機関や民生委員、相談協力員との連携はニーズ把握に欠かせないことがわかる。また、在宅介護支援センターの存在を多くの人に知ってもらえるように広報活動を行っていくことも、要介護高齢者を窓口につなげる一つの方法であろう。それでは、要介護高齢者はどのようにして在宅介護支援センターの相談援助につながっていくのであろうか。新規利用者の紹介経路について、同じく東京都の在宅介護支援センターの調査報告書にてみていくこととする。

東京都の在宅介護支援センターにおける平成9年10月新規利用者の紹介経路別実数は、介護者・その他の家族1,085、高齢者自身316、高齢者保健福祉等の関係主管課313、医療機関133、その他の在宅介護支援センター43、地域住民30、相談協力員21であった。

在宅介護支援センターのニーズ把握の方法は、関係機関、民生委員や相談協力員の連携が主流であったが、実際に、要介護高齢者が在宅介護支援センターにつながるきっかけで最も多いのは、介護者・家族・本人の来談(窓口、電話など)であり、次に多いのは、関係機関であった。介護者・家族・本人自ら窓口を訪れる、あるいは関係機関からの連絡(おそらくサービス提供機関の利用者であるか、福祉事務所の窓口を訪れた人、あるいは保健所の訪問対象である人が在宅介護支援セン

<sup>9)</sup> 小地域活動システム…小地域活動、小地域福祉活動など呼び名は統一されていないが、本稿では、鈴木五郎「第2章第4節 地域援助技術の具体的展開」福祉士養成講座編集委員会『社会福祉援助技術論Ⅲ(各論Ⅱ)』1999年 中央法規が用いる、小地域活動システムに統一する

<sup>10)</sup> 東京都社会福祉協議会『平成10年在宅介護支援センターに関するアンケート調査報告書』平成10年11月、平成9年12月1日現在、東京都社会福祉協議会会員である在宅介護支援センター99施設を対象に、平成9年12月9日～平成10年1月9日の調査期間で行われた調査である。実際の回答施設数は、99施設中、61施設であった。

ターの相談援助が必要になり、把握されたニーズと考える)においてのニーズ把握が在宅介護支援センターの主流であることがわかる。新規経路をみるかぎりでは、要介護高齢者のニーズを把握していくためには、介護者・家族・本人が窓口を訪れるか、関係機関の網にひっかからなければならぬということになる。窓口を訪れない、あるいは関係機関においても把握できないニーズをキャッチする地域住民、相談協力員からの経路は、2,028ケース中わずか51ケースである。

同調査では、地域の要介護高齢者のニーズ把握が、どこまで行われているのかということについても質問をしている。ニーズ把握がほぼ確立していると答えたのは1%のみで、行っているが不十分が65.6%、行われていないが29.5%である。行われていない理由は、情報システムが未確立21%、人手不足が11%、取り組んでいないが11%、管轄エリアが広すぎる、期待されていないがそれぞれ4%である。在宅介護支援センターに期待されている役割の中で、総合相談窓口、サービスの情報収集・提供、申請代行、ケアマネジメント、訪問相談・助言などに比べて、確立されている割合は断然に少ない。在宅介護支援センター自身もニーズ把握が困難であることを実態としてあげている。

事実、介護保険制度導入前の在宅介護支援センターの人員配置は、社会福祉士等のソーシャルワーカー又は保健婦が1人、看護婦又は介護福祉士1人の合計2人である。ケアマネジメントを主とした総合的な相談援助に取り組まなければならない在宅介護支援センターが、地域の要介護高齢者のニーズ把握を行うことは、困難である。また、民生委員、相談協力員の働きがニーズ把握を左右することも考えられる。

## (2) 介護保険導入後の在宅介護支援センターにおけるニーズ把握

在宅介護支援センターにおけるニーズ把握の困難については上述したとおりであるが、介護保険導入以降、在宅介護支援センターにおいてのニーズ把握の役割はどのようなのであろうか。介護保険導入後、在宅介護支援センターは、基幹型と地域型に役割分割され、ニーズ把握は地域型にその役割が位置付けられる。厚生省は各都道府県、市町村に対し、「家族介護支援特別事業」において担当区域内の高齢者の実態把握の実績に応じて加算を行うことを通知している。把握する内容は①対象者の基本情報、②障害などの状況、③現に受けているサービス、④本人及び家族のサービス利用意向、⑤その他である。①については1年に1回、②～⑤については2～3ヶ月に1回を加算対象としている。訪問調査や来談者において実態把握を行った場合でも加算対象になる。

このように、地域型の在宅介護支援センターでは、ニーズ把握の役割が求められ、加算もあることから、ニーズ把握の役割が期待できる。しかし、職員配置は2人から、1人に減少し、また他の業務との兼務が可能であるとしている。仮りに、その在宅介護支援センターが、介護保険の居宅介

護支援事業者の指定や訪問調査の委託受けているならば、業務内容としては、これまでより煩雑になることも考えられる。従って、地域型在宅介護支援センターにおけるニーズ把握が、これまで以上に実行できることは考えにくい。

### (3) 社会福祉協議会によるニーズ把握システムの試み

在宅介護支援センターが、ニーズ把握をできない理由として情報システムの未確立をあげているが、民生委員などの地域住民を介在とした情報システムの構築を試みたのが、社会福祉協議会が取り組んでいる小地域活動システムである。

ニーズ把握を目的とした小地域活動システムは、森本佳樹が取り上げる「ニーズ情報把握システム」(以下、情報システム)の実践事例<sup>11)</sup>や、ふれあいのまちづくり事業<sup>12)</sup>によってとりくまれた小地域ネットワーク活動等がある。

これらの活動は、社会福祉協議会が主となって、民生委員や老人会、ボランティア、またはそのために委嘱された福祉推進委員(地域によっては福祉協力員等様々な呼び名がある)が、友愛訪問や巡回訪問、見守り活動をとおして得たニーズを、社会福祉協議会、保健所、在宅介護支援センター、福祉事務所などにつなげていくものである。地域によっては、得られたニーズを福祉カードやデータベースに情報収集し、具体的な援助計画を策定や、高齢者サービス調整チームの検討に結びつけている。このほかに、ふれあいのまちづくり事業によってとりくまれた活動では、ふれあい・いきいきサロンや食事サービスをとおしてのニーズ把握もあった。

これらの活動によって、すべてではないにしても、要介護高齢者のニーズ把握が行われてきた。また住民の福祉に対する意識の向上、社会福祉協議会への認識などが効果としてあげられている。これらの活動の効果から、在宅介護支援センター等の窓口と要介護高齢者を結びつけるためには、地域住民が介在してニーズを把握していくことが現実的な方法であることがわかった。そして、地域住民によるニーズ把握のシステムの構築を社会福祉協議会がとりくんでいくことは、住民の組織化を役割としてもつ立場からも必然的なことである。

しかし、地域住民を介在したニーズ把握にも課題はある。鈴木五郎は、小地域活動システムの課題を4つあげている<sup>13)</sup>。1つめの地域の実情にあったシステムをどう開発するのかということである。地域によって、人口動態、歴史や文化、コミュニティの性質が違うため、同じように小地域活動システムが開発できるとは限らない。特に都市部では、人口が多さ、人口の流動などから、開発

11) 森本佳樹『地域福祉情報論序説』川島書店 1996年

12) 全国社会福祉協議会『「ふれあいのまちづくり事業」と社会福祉協議会 地域での生活を支える住民参加の福祉活動』平成9年

13) 鈴木五郎 前掲書

には困難を伴うであろう。また、地域によっては、福祉へのスティグマが強いために地域住民の理解が得られないことも考えられる。システムが開発されたとしても、リーダーシップを誰がとるのかということも課題となっている地域も多いようである。

2つめは、他人の家庭の事情を知ることなど、プライバシー保護の問題である。鈴木は「信頼して話してもらった情報をどこまで他者に伝えて、共有することが許されるのかという難しい問題と背中合わせの活動である」と指摘している。専門職、民生委員には、守秘義務が課せられているが、ニーズ把握にあたる住民やボランティアにおいても、守秘義務は必要である。守秘義務は、市民活動の原則として信頼の基本的な条件である。社会福祉協議会は、小地域活動システムに取り組むにあたって、参加する地域住民、ボランティアに対して守秘義務を徹底しなければならない。

3つめは、要介護高齢者とその家族の自尊心を大切にした援助活動の展開である。地域の実情にあったシステムの開発でも述べたように、地域によっては、福祉に対するスティグマがまだ残っている。また、家族によっても、サービス利用に抵抗感があつたり、近隣に家庭の状況を知られたくないこともあるであろう。しかし、山形県酒田市のように、自治会長の理解のもとに時間をかけて形成された見守り活動が、粘り強い継続した活動になっているところもある。<sup>12)</sup>

4つめは、ボランティアの担い手である。高齢化の進んだ地域では、元気な高齢者が要介護高齢者を訪問する形をとらざるを得なくなるであろう。地域によっては、就業している人が多いために、その担い手が少ないところもあるであろう。また、これは筆者の推測ではあるが、福祉推進委員のような町内の中で個人に委嘱されるものについては、継続的・定期的に訪問することが困難であることも考えられる。委嘱の方法、訪問方法が個人の負担にならないように工夫が必要である。

これら、4つの課題を解決してはじめて、個人の尊厳を守った、継続的なニーズ把握システムが展開できるのであろう。すでに多くの社会福祉協議会が小地域活動システムには着手しているが、活動の定着と展開のためには、時間をかけた粘り強い活動と住民からの理解を得られなければならない。そして、上記のような4つの課題を達成していくためには、労力と時間を要することになるであろう。

#### 4. 地域における福祉ニーズの把握の方法の提案

これまで、在宅介護支援センターと小地域活動システムにおけるニーズ把握をみてきた。その結果、在宅介護支援センターの窓口と要介護高齢者を結ぶためには、地域住民の介在が必要であり、小地域活動システムへの取り組みが今後とも重要であることがわかった。

しかし、ここでいくつかの課題が残る。一つは小地域活動システムの取り組みは時間と労力がか



かるために、短期的なニーズ把握への対応はどうすればよいのかということである。そしてもう一つは、介護保険制度の下、いつまでも要介護高齢者やその家族介護者がニーズ把握を待つ、受身の立場でよいのかということである。そこで、本稿ではこの2つの課題について、介護保険下における福祉ニーズ把握への取り組みを提案していきたい。

#### (1) 短期的な福祉ニーズ把握システムの課題について

小地域活動システムは、地域住民を介在したシステムである。そこで、すでに福祉活動を行っている既存のボランティアセクターとの連携を図ってみてはどうであろうか。特に小地域活動システムの構築が難しい都市部では、数多くのボランティアセクターが生まれている。NPO、住民参加型福祉サービス、ボランティア団体など、それぞれが活動しては、それぞれが把握している地域のニーズを集約し、市町村(社会福祉協議会、在宅介護支援センターも含む)が把握して対応いくことができない。そこで、ボランティアセクターと市町村との連携の中で、ニーズ把握のシステムを構築し、ニーズへの対応につなげていく取り組みが考えられる。既存のボランティアセクターが取り組むということであれば、小地域活動システムのような、均等でより多くの地域住民を含むことは難しいかもしれないが、短期的な取り組みとしての可能性がでてくるであろう。

#### (2) 要介護高齢者と家族介護者の権利意識の向上

福祉ニーズ把握の必要性でも述べたが、福祉に対するスティグマやサービスが家庭に入り込むことへの抵抗感が、介護保険制度の導入でなくなるわけではない。だからこそ、ニーズ把握の必要性を述べてきたわけではあるが、そのようなわが国の要介護高齢者とその家族の意識が変化しなければ、高齢者が真の生きがいをもてる健全で安らかな生活の保障を得ることはできないのではないかと。和気純子は「高齢者や介護者にサービスの利用は国民としての権利であるとする意識の醸成や高揚を図る必要がある」<sup>14)</sup>と述べている。介護保険制度によって選択の自由、自己決定が保障されているからこそ、要介護高齢者や家族介護者自らが窓口にアクセスし、福祉ニーズを解決していく術をもたなくては、その権利を有効に活用することができないのである。

そこで、要介護高齢者とその家族介護者が権利意識をもち、進んで、サービス利用をしていくためにはどうしたらよいのか。地域住民全体の意識を向上させるということであれば、小地域活動システムも効果的であろう。その他に、家族の会等のように介護者同士がつどい、ニーズへの対処方法について話し合う場を設ける、介護者教室の開催などがあげられる。これらの活動は、全国各地

---

<sup>14)</sup> 和気純子「高齢者とその家族へのソーシャルワーク実践をめぐる今日的課題」『ソーシャルワーク研究』Vol.26 No.3 2000年

で実際に行われていることである。しかし、その数はまだ少なく、それらの活動への参加も意識の高い家族介護者や地域住民からなされていくであろう。市町村は、小地域活動、家族の会の存在を住民により身近に整備し、介護者教室を各地域で開催していく必要がある。また、家族の会、介護者教室参加時の介護の代替も保障できるようにしなければならない。

## 5. 今後の政策的な課題と研究課題

以上、ボランティアセクターとの連携と当事者の権利意識向上について述べてきた。これらの課題にどこが取り組むのかということであるが、その公共性と組織・団体の役割から社会福祉協議会が今後担っていくことが妥当ではないかと考える。当然、地域によってはその役割に多少の違いはあるであろうが、ニーズ把握におけるプライバシー保護と最終的な公的責任を考えると、その公共性は失われてはならない。市町村、ならびに社会福祉協議会は、ニーズ把握への取り組みについて地域における役割分担を明確にし、連携を図っていかなければならない。

次に、今後研究課題であるが、筆者は介護保険下のニーズ把握の現状把握と要介護高齢者・家族介護者の権利意識向上のための具体的な取り組み方法を課題としていく。ニーズ把握の現状については、ニーズが潜在化することを先行研究が立証してきた。しかし、それは介護保険導入前の調査研究である。介護保険が導入されて、まもなく1年が過ぎようとしているが、実際に介護保険下における、ニーズが潜在化する現状とその構造について調査研究をあらためて行っていく必要がある。そして介護保険下でニーズ把握が必要であることをさらに提起していきたい。要介護高齢者と家族介護者の権利意識向上のための具体的な取り組み方法については、サービス利用への抵抗感やサービスの利用要因などの先行研究をあらためて整理しなおし、その方法について探求を進めていく。